

Reflexiones sobre seguridad ciudadana y activismo en derechos humanos*

/ Considerations about citizen security and human rights activism

* Recibido: 28 de noviembre de 2012. Aceptado: 30 de enero de 2013.

TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / ISSN: 1870-6916 / Nueva Época,
Año 7 N° 35, Octubre 2013–Marzo 2014, pp. 150-165.

Sofía Tiscornia*
María Victoria Pita**

RESUMEN

El artículo describe las tensiones que tienen lugar en el campo de la seguridad cuando la misma se ve confrontada con la cuestión de la violencia institucional. Esas tensiones, se sostiene, resultan, por una parte, del hecho de que el campo de la seguridad no es un todo homogéneo sino un espacio de disputa donde se ponen en juego distintas nociones de seguridad; y por otra, de las acciones y estrategias del activismo de los derechos humanos. A través de la somera presentación de dos casos de violencia institucional (uno ocurrido a raíz de una detención policial arbitraria y otro debido a la condena de prisión perpetua a cinco jóvenes) cuyo litigio involucró instancias internacionales, y poniendo en juego una propuesta de análisis que procura interpretarlos atendiendo a distintas escalas de representación, se analizan los problemas que tensionan la cuestión de la seguridad ciudadana entendida como política pública y acción política.

PALABRAS CLAVE

Seguridad ciudadana, violencia institucional, activismo, derechos humanos.

ABSTRACT

The article describes the pressures that take place in the field of security when it is confronted with the issue of institutional violence. It is argued, that those pressures are a result partly from the fact that the field of security is not a homogeneous whole but a dispute space where different notions of security come into play, and partly from the actions and strategies of human rights activism. Through the brief presentation of two cases of institutional violence (one stemming from an arbitrary police arrest and another because of the handing of life sentences applied to five youths) whose litigation involved international instances, and bringing forth an analysis proposal that endeavors to interpret them according to different scales of representation, we analyze the problems that stress the subject of citizen security understood as a public policy and political action.

KEYWORDS

Citizen security, institutional violence, activism, human rights.

* Coordinadora del equipo de Antropología Política y Jurídica en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. (smteb@yahoo.com.ar)

** Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET), Argentina. (mariapita@gmail.com)

SUMARIO

1. Introducción / 2. Los mapas y las escalas: seguridad, violencia y activismo de los derechos humanos / 3. En mapa en escala pequeña: la cuestión de la seguridad / 4. En mapa en gran escala: los casos / 5. Burocracias, acción política y heterogeneidad del Estado / 6. Reflexiones finales

1. INTRODUCCIÓN

Este texto se propone situar algunas de las tensiones que tienen lugar en el campo de la seguridad —al menos en Argentina— conforme se lo confronta con la cuestión de la violencia institucional. Pero además, junto con ello busca proponer una clave de lectura que ponga en evidencia el lugar central que adquiere el activismo en derechos humanos para una efectiva articulación entre seguridad y derechos humanos. Así, por una parte buscamos mostrar que el campo de lo que se nomina seguridad, no resulta un espacio homogéneo y estable, sino que el mismo es un campo de disputa ya que no todos quienes participan del mismo aluden a la misma matriz de significado cuando hablan de seguridad. Y, por otra parte, también nos interesa mostrar la fertilidad de una propuesta de análisis de esos asuntos que, conjugando escalas diferentes, da cuenta de los distintos actores en juego, de la eficacia política del discurso de los derechos humanos, del lugar de la acción y la estrategia política en escenarios locales e internacionales del *activismo jurídico o legal*,¹ y de las variables posiciones —en esos juegos y en esos escenarios— de actores investidos de *estatalidad*. Actores estos que, a su vez, son parte de un Estado que se manifiesta *heterogéneo*,² capaz de asumir lógicas de acción diferentes en parte por ausencia de coordinación general o por la dinámica propia de una “miríada de burocracias mal integradas”,³ en otra por causa de alianzas y redes de relaciones personales y/o políticas, todo lo cual lleva a tornar imposible la identificación de un modelo único de acción estatal común a todos los sectores o campos de acción que lo integran.

¹ Con ello nos referimos a un tipo de activismo ligado a organizaciones, asociaciones y personas provenientes del campo de las ONGs de derechos, de organizaciones anti-represivas, de distintas oficinas estatales, así como a investigadores y expertos. Para más detalle ver: Mac Dowell Santos, Cecilia, “El activismo legal transnacional y el Estado: Reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, no. 7, Año 4, 2007, San Pablo, pp. 27-57. Disponible en: www.surjournal.org y Tiscornia, Sofía, *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*. Buenos Aires, CELS/ Editores del Puerto, 2008, Colección Revés Antropología y Derechos Humanos /1.

² Mac Dowell Santos, Cecilia. *op. cit.*, nota 3.

³ Santos, Boaventura de Sousa, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales: prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho”, en *Estado, derecho y luchas sociales*, Bogotá, ILSA, 1991, pp. 213-242.

De entre las tensiones que operan en el campo de la seguridad cuando interviene la cuestión de la violencia institucional *qua* ariete, nos interesa mostrar aquellas en las que la intervención de distintos actores que genéricamente podríamos denominar como integrantes del *activismo en derechos humanos*, consigue a partir de la acción política en diferentes escenarios —nacionales e internacionales— fortalecer las demandas de movimientos sociales; realizar cambios políticos y legales internos; reestructurar o redefinir derechos y/o presionar Estados, con el propósito de activar y así al menos tender a conseguir una mayor encarnadura de los estándares en materia de derechos humanos con vigencia normativa (esto es, la vigencia *efectiva* de la legislación interna e internacional y los estándares de derechos humanos⁴). Entendemos que esta lectura de los casos desde la perspectiva de análisis propuesto puede propiciar al menos un inicial cuestionamiento a lecturas que, desde categorizaciones valorativas pero genéricas de fenómenos complejos, no hacen más que tranquilizar conciencias y clausurar su comprensión.

Para situar entonces las tensiones aludidas daremos cuenta, en primer lugar, de cuáles son —en líneas generales— las matrices de significación en que se empotran las nociones de *seguridad pública*, por una parte, y *seguridad ciudadana*, por la otra, así como de la relativamente reciente conceptualización ligada a esta última y definida como *gobierno político de la seguridad ciudadana*. A continuación nos detendremos en la exposición de dos casos de violencia institucional que, denunciados en los tribunales locales por acción del *activismo de los derechos humanos*, llegaron hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Aunque la presentación de los casos sea extremadamente resumida buscaremos presentar a través de ellos algunos de los problemas que tensionan la cuestión de la seguridad ciudadana entendida también como política pública y acción política. Si bien se trata de casos de violencia institucional, relacionan a su vez cuestiones clave en materia de seguridad en tanto han puesto en cuestión la efectividad de dos herramientas —de distinto tipo— del sistema penal: las detenciones policiales sin orden judicial previa, por un lado, y las penas impuestas a menores de edad por la comisión de delitos graves, por otro. Dos cuestiones que son largamente demandadas en las campañas de ley y orden, esto es, poder arbitrario policial y penas duras de prisión.

⁴ Son estándares los principios y valores de derechos humanos que integran el derecho internacional y que sirven para fijar un marco para la definición de las políticas y estrategias de intervención, tanto de los Estados como de los actores sociales. Los complejos y controversiales procesos de incorporación de estos principios mínimos a la vida política y social de las naciones han sido discutidos en numerosos trabajos, entre ellos: Santos, Boaventura de Sousa, “Uma Concepção Multicultural dos Direitos Humanos”, *Revista Lua Nova*, no. 39, San Pablo, Cedec, 1997, pp. 105-124; Jenson, Jane y De Sousa Santos, Boaventura (orgs.), *Globalizing Institutions: case studies in social regulation and innovation*, Burlington, Ashgate, 2000; Pannikar, Raimon, “Is the notion of Human Rights a western concept?”, *Interculture*, Vol. XVII, no. 1, Cahier 82, 1984.

| Reflexiones sobre seguridad ciudadana y activismo en derechos humanos

2. LOS MAPAS Y LAS ESCALAS: SEGURIDAD, VIOLENCIA Y ACTIVISMO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Casi sobre el fin de la primer década de este milenio en algunos países de la región (puntualmente en los casos de Argentina, Uruguay, y en menor medida en el Paraguay pre-golpe institucional de 2012), merced a cierto grado de consenso —parcial e inestable, es justo decirlo— se ha buscado implementar a través de ciertas decisiones políticas concretas la noción de *gobierno político de la seguridad*. Esta noción alude, básicamente, a una conceptualización y una gestión en materia de seguridad ciudadana que no repose de manera central en las fuerzas de seguridad. En términos más amplios, supone reubicar a las agencias del sistema penal como uno de los componentes, mas no el único, en materia de seguridad. Y a la vez, implica el diseño, implementación y gestión de procesos orientados al control del desempeño de las agencias del sistema penal conforme a estándares de derechos humanos y a su subordinación a las directrices emanadas del poder político, buscando así limitar su autonomía y su desempeño corporativo. Este tipo de política de derechos humanos en Argentina es en buena medida el resultado de acciones emprendidas y sostenidas por el activismo al que nos referimos más arriba. Y en ese sentido, ella es tributaria de la centralidad que el movimiento de derechos humanos ha tenido durante la llamada transición democrática en el país⁵ y, en estos últimos años, del fortalecimiento de estos actores en la escena política y en la gestión de políticas públicas, a través de acciones muy diversas, sea incorporando en oficinas del Estado a movimientos y actores sociales que demandan justicia y políticas sociales⁶ o como interlocutores activos en el debate sobre políticas públicas de seguridad. Este proceso, que aquí apenas esbozamos, ha ampliado considerablemente el significado de los derechos humanos hacia un arco de derechos sociales, vinculando así la cuestión de la seguridad urbana y rural con problemas sociales.⁷

Ahora bien, como se dijo, poner en acto esta conceptualización implica el logro de continuos consensos parciales, que pueden ser inestables y que dependen de la activa gestión de sus promotores en pos de su institucionali-

⁵ Acuña, Carlos H., González Bombal, Inés; Jelín, Elizabeth; Landi, Oscar; Quevedo, Luis Alberto; Smulovitz, Catalina y Vacchieri, Adriana, *Juicio, castigos y memorias Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2005; Pereyra, Sebastián, “¿Cuál es la herencia del movimiento de derechos humanos? El problema de la impunidad y los reclamos de justicia durante la década del ‘90” en Schuster, Federico (org.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

⁶ Tiscornia, Sofía, *Activismo...*, op. cit., nota 3; Pita, María Victoria, *Formas de morir y formas de vivir: el activismo contra la violencia policial*, Buenos Aires, Editores Del Puerto/CELS, 2010, Colección Revés Antropología y Derechos Humanos /2.

⁷ Entre otros ver: Centro de Estudios Legales y Sociales (cels.org.ar), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (acij.org.ar), Acuerdo para una Seguridad Democrática (ASD.org.ar) y Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE).

zación, tanto como el enfrentamiento —más o menos explícito— con grupos de interés que operan en sentidos divergentes, o bien sencillamente contrarios. Paralelamente, este tipo de procesos enfrenta el complejo trabajo de afectar, transformar y cuando no desmontar viejas y acendradas costumbres y rutinas de antiguas burocracias —policiales, judiciales, administrativas—, así como revisar las leyes que las legitiman.

Ello resulta en que sea necesario pensar estos procesos como procesos no homogéneos, locales y fuertemente ligados a tradiciones histórico-políticas nacionales y provinciales. Este punto de vista supone no desconocer los procesos macro y globales; antes bien supone el ejercicio analítico de mirar —y así poder comprender— los procesos con diferentes lentes y representarlos entonces, en diferentes escalas. Como bien lo plantea Boaventura de Sousa Santos,⁸ como ocurre con los mapas, la descripción que provee y el análisis posible de un determinado fenómeno depende de la escala que se use y ello implica decisiones sobre el grado de pormenorización de la representación. Así, el uso de una escala pequeña —pobre en detalles— permite tener ante nuestros ojos la dimensión de un vasto territorio, así como conocer las posiciones relativas de distintos elementos/actores entre sí en el mismo territorio. En nuestro caso, la dimensión contextual nacional y regional de la estructura política y social en un determinado momento, las líneas generales —políticas y discursivas— en materia de seguridad, las formulaciones generales, la dimensión del *corpus* normativo en lo que hace a acuerdos y tratados y las obligaciones —muchas ellas con status constitucional— que este implica, las proximidades y distancias entre unas y otras agencias y oficinas.

En cambio, una escala grande —rica en detalles— permite comprender las especificidades locales y así dar cuenta de la configuración de un escenario particular.⁹ En nuestro caso, acercar la lente —a modo de zoom— permite describir pormenorizadamente comportamientos y actitudes e interpretar en contexto, y así “ver” la malla de relaciones sociales y de poder entre los diferentes actores que están dando forma al asunto en análisis: las características de las burocracias estatales que lo sostienen, los objetos de disputa y las estrategias del activismo de los derechos humanos, el juego —también estratégico, relativo y cambiante— de diferentes sectores políticos en una coyuntura específica. Poner en juego una escala grande es lo que posibilitará identificar los modos locales de resistencia y lucha de los más débiles

⁸ Santos, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, nota 5.

⁹ Entre otros los trabajos de Gabriel Kessler, Marcelo Saín y María Victoria Pita. Para más datos puede verse: Kessler, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2009; Saín, Marcelo, *El Leviatán Azul Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2008, y Pita, María Victoria, “Seguridad versus Desorden Social. El control social en los tiempos del ajuste”, *Cuadernos de Antropología Social*, no. 9, Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1996.

| Reflexiones sobre seguridad ciudadana y activismo en derechos humanos

en estos temas: los jóvenes en las barriadas pobres, los reclusos y prisioneros, las madres que demandan justicia por sus hijos, así como las redes de solidaridad que se activan y que ligan a diversos actores. Esa escala hace visibles a todos aquellos que, en una escala pequeña (la dimensión regional o nacional), son descritos como *los excluidos*, mientras que una escala grande (la dimensión local) permite mostrar —paralelamente— cómo la vida de esa población políticamente débil y económicamente precaria, resiste a las violencias y opresiones, porque son también —sin duda— agentes de su propia historia, en medio de una historia de conflictos y desigualdad. Así, las diferencias de escala son también diferencias cualitativas, aunque en apariencia sean cuantitativas. Porque la elección de la escala de representación sirve también para medir entre intención y acción y, por ello, se aplica a la acción social.¹⁰ De este modo, el uso de diferentes escalas o lentes para el análisis de problemas de violencia institucional y violencia social posibilitan analizar y discutir el carácter político de los procesos de construcción de agenda en asuntos de una gestión política de seguridad ciudadana asociada a los derechos humanos.

¿Cómo poner en juego las dos dimensiones? Proponemos para ello desplegar dos mapas: uno que dibujará en líneas generales la cuestión de la seguridad en el contexto nacional y otro que mostrará, de manera más que estilizada, dos casos de violencia institucional y su tratamiento en los tribunales locales y regionales.

3. EN MAPA EN ESCALA PEQUEÑA: LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD

Ciertamente la cuestión de la seguridad es objeto de preocupación en la región y en Argentina desde hace ya unos cuantos años.¹¹ Por ello, la extensión y la adopción de la noción de *seguridad ciudadana* implicaron un significativo posicionamiento político en torno a derechos y libertades, y a su relación con la conflictividad social, la violencia y la criminalidad. Y ello así porque la cuestión de la seguridad ciudadana en Argentina tanto como en otros ámbitos regionales e internacionales ha comenzado no sólo a tematizarse sino proponerse articulada con la cuestión de los derechos humanos. Y ello en gran medida ha sido posible merced a las discusiones, en diferentes ámbitos, en torno al concepto de seguridad, procurando asociarlo a valores democráticos¹² y contraponiéndolo al de seguridad pública —que se liga de

¹⁰ Santos, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, nota 5, p. 218.

¹¹ Tiscornia, Sofía, “Seguridad ciudadana y policía en Argentina. Entre el imperio del “estado de policía” y los límites del derecho”, *Revista Nueva Sociedad*, no.191, mayo-junio; Venezuela, 2004 (a). ¿?

¹² En términos regionales ha resultado especialmente valioso el documento producido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2009. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

manera directa con la vieja noción de Orden Público, matriz en la que ha abrevado la noción de seguridad nacional—. De este modo, se fue avanzando en la definición política de la seguridad ciudadana *qua* derecho antes que como un bien, lo cual ha implicado el progresivo desplazamiento (aunque parcial e inestable) de la noción de seguridad pública y también la articulación con los derechos humanos. Esta conceptualización tiene sus implicancias: la noción de seguridad pública en tanto está emparentada con la de orden público (matriz en la que anclará asimismo la de seguridad nacional), es marcadamente estado-céntrica y defensiva; desde su perspectiva, la sociedad es vista como pura alteridad y fuente de conflicto, entendido este como desorden y riesgo. Mientras que la noción de seguridad ciudadana (en oposición a la noción de seguridad nacional) está orientada al goce de derechos, a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales que viven en diversas configuraciones socio-espaciales¹³.

Por otra parte, la noción de derechos humanos, sus resignificaciones articuladas a procesos políticos y sociales locales, junto con el impulso dado por los activismos locales y las articulaciones internacionales de este, han conseguido instalar la cuestión no sólo como valor, sino también como paradigma orientador de políticas que buscan garantizar el efectivo ejercicio de derechos, atendiendo de este modo no sólo a los valores intrínsecos que tal noción implica, sino y fundamentalmente a su potencial como valor instrumental que, planteando un cambio de perspectiva en términos de formulación de políticas públicas, contribuya al fortalecimiento de instituciones democráticas que sean capaces de atender a las desigualdades tanto como a la discriminación y la violencia y que así proteja derechos.¹⁴

Sin embargo, aún habiendo un consenso parcial en torno del concepto de *seguridad ciudadana*, su incorporación no se ha dado de forma unívoca y homogénea.¹⁵ En este sentido, las diferencias y especificidades, así como los tiempos políticos y sociales deben ser tomados en cuenta, toda vez que resulta especialmente importante atender a las resignificaciones que una noción universalista adquiere cuando es incorporada a una matriz local. Ello así, porque bien sabemos que los derechos humanos en su forma abs-

nos (CIDH), *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. doc. 57 31 diciembre 2009. [Consulta: 16 de octubre de 2013] Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>

¹³ Instituto de Políticas Públicas en derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, regional América Latina, Naciones Unidas (OACNUR), *Producción y gestión de conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*, Buenos Aires y Santiago de Chile, IPPDH, 2013, Serie Estudios e Investigaciones. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/Documento/Details/30087>

¹⁴ Felner, Eitan, “Desarrollo de una metodología que incorpore el enfoque de derechos humanos en planificación del desarrollo de Ecuador”, Mimeo, Presentación IPPDH, Buenos Aires, 19 de abril de 2011.

¹⁵ De hecho es posible advertir la coexistencia -conflictiva- de esas dos matrices de significación. Ver: IPPDH/OACNUR, 2013, *op. cit.*, nota 13.

tracta y/o descontextualizada poco significan. Antes bien, su significación depende de las relaciones de poder establecidas en contextos históricos específicos y de cómo se expresan en categorías semánticas precisas. Son estas condiciones las que dan encarnadura y sentido a los principios consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos.¹⁶

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 dispuso la incorporación de los principales tratados de derechos humanos al régimen constitucional. Ello ha modificado el reconocimiento de los derechos en el sistema legal, así como en procesos de ciudadanía y demanda de derechos. Sin embargo, estos procesos de reconocimiento no han sido ni son pacíficos.

Desde fines de la década de 1980, como consecuencia de las leyes de impunidad, los organismos de derechos humanos en Argentina sostuvieron espacios de resistencia en los que el activismo legal tuvo la capacidad de incorporar en el debate político y social una agenda ampliada de derechos, tales como la violencia institucional —en particular la violencia policial y penitenciaria y la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales— al tiempo que imaginó estrategias novedosas para continuar la búsqueda de verdad y justicia sobre los crímenes de la dictadura militar, a través de los *juicios por la verdad*.¹⁷

La profunda crisis política, económica y social que implosionó en 2001 tuvo consecuencias devastadoras para la vigencia de los derechos: sus principales manifestaciones fueron la caída registrada en el salario real de los trabajadores, una desocupación mayor al 25% y un aumento inédito de personas debajo de la línea de pobreza. Durante el mismo período debe mencionarse el aumento de los hechos de violencia con participación de funcionarios de seguridad; la ocurrencia de hechos graves de criminalización y represión de la protesta social; el crecimiento desproporcionado de la cantidad de personas privadas de libertad en condiciones inhumanas; el abuso de la prisión sin juicio, entre muchos otros ejemplos.

Desde la asunción del gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y la presidenta Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), los derechos humanos han pasado a tener una presencia inédita en la agenda de los poderes del Estado y un peso más significativo en sus argumentos y decisiones. Procesos como la reapertura de los juicios por crímenes de lesa

¹⁶ Entre otros: Santos, Boaventura de Sousa, 1997, *op. cit.*, nota 6; Fonseca, Claudia y Cardarello, Andrea, “Derechos de los más y los menos humanos” en Tiscornia, Sofía y Pita, María Victoria (editoras), *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Antropofagia/FFyL-UBA, 2005; Segato, Rita, “Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales”, *Serie Antropología*, no. 356, UNB, Brasilia, 2004; Caldeira, Teresa Pires do Rio, *Ciudad de Muros*, Buenos Aires, Gedisa, 2007; Tiscornia, Sofía, 2008, *op. cit.*, nota 3.

¹⁷ Filippini, Leonardo, “La persecución penal en la búsqueda de justicia”, en CELS/ICTJ, *Hacer Justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.

humanidad en estos últimos años¹⁸ respecto al pasado reciente, así como una serie de medidas administrativas y políticas públicas que, respecto a la cuestión de la violencia institucional como problema de agenda, enlazan ese pasado con el presente¹⁹ y, aunque no es posible desarrollar en este espacio, dan cuenta tanto de la imbricación entre medidas para hacer justicia sobre los crímenes del pasado como de la incorporación del tema de los derechos humanos que de ello resulta, en los problemas del presente.

Sin embargo, y como apuntáramos más arriba, este proceso lejos está de ser pacífico. Así, si ajustamos la lente a los detalles y operamos en escala grande —a través de los dos casos que reseñaremos a continuación— será posible argumentar acerca de las posibilidades de acción del activismo de los derechos humanos, pero también de las dificultades burocráticas y políticas que estos procesos enfrentan y las tensiones que de ello resultan.

4. EN MAPA EN GRAN ESCALA: LOS CASOS

Los casos a tratar son: *Bulacio vs. Argentina*²⁰ y *Mendoza y otros vs. Argentina (menores condenados a prisión perpetua)*.²¹ En el primer caso, fue denunciada una modalidad —habitual— de detención policial que resultó en la muerte de un joven, Walter Bulacio, ocurrida en la ciudad de Buenos Aires el 19 de abril de 1991. En el segundo caso se denuncia la imposición de penas de prisión perpetua a cinco jóvenes menores de edad que habían cometido graves delitos y las condiciones inhumanas en las que han estado cumpliendo la pena.

El primer caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), representando a la familia Bulacio. El segundo fue presentado por la Defensoría General de la Nación.

La tragedia de Walter Bulacio fue “el caso” de violencia policial en los años 90 (en Buenos Aires, al menos). Bulacio, un joven estudiante fue aprehendido en una *razzia* durante un recital de rock, a cargo de Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota, en el Estadio Obras Sanitarias de Buenos Aires.

¹⁸ Para un análisis de este proceso ver: CELS/ICTJ, *Hacer Justicia. Nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, y Andreozzi, Gabriele (coord.), *Juicios por crímenes de lesa humanidad en Argentina*, Buenos Aires, Cara o Ceca, 2011.

¹⁹ Entre otras muchas medidas: la no criminalización de la protesta social (CELS: Derechos Humanos en la Argentina Informe 2009, Buenos Aires, Siglo XXI Editores); la creación de unidades fiscales para la investigación de casos de violencia institucional y de delitos complejos a cargo de fiscales que han coordinado el trabajo de los juicios de lesa humanidad (www.mpf.gov.ar); la creación de comisiones especializadas de la Defensoría General de la Nación (www.mpd.gov.ar)

²⁰ Para un análisis del caso ver: Tiscornia, Sofía, 2008, *op. cit.*, nota 3 y Tiscornia, Sofía, “Detenciones Policiales y muertes administrativas”, *Antropolítica, Revista Contemporánea de Antropología e Ciência Política*, Brasil, UFF, no. 16, Primeiro semestre, 2004 (b).

²¹ Para un análisis del caso ver: Cesaroni, Claudia, *La vida como castigo*, Buenos Aires, Norma, 2010.

Un operativo policial encomendado al personal de la Seccional 35^a, a la sazón a cargo del comisario Miguel Ángel Espósito, lo detuvo (junto con otros 73 jóvenes) a efectos de averiguación de antecedentes. Aunque la Ley de Patronato de Menores prohíbe la detención de menores sin intervención del juez competente, Bulacio fue retenido en la comisaría; lo sacarían de allí recién a la mañana siguiente, rumbo al Hospital Pirovano. Le fue diagnosticado traumatismo craneano y dijo, con las pocas fuerzas que le restaban, al médico que lo atendió haber sido golpeado por la policía. Murió cinco días más tarde, tras haber sido trasladado a otro nosocomio; la autopsia encontró huellas inequívocas de golpe con objetos contundentes en miembros, torso y cabeza.²² Miles de jóvenes se movilizaron en demanda de justicia y mantuvieron el reclamo por largo tiempo.

La investigación de las circunstancias de la muerte dio lugar al develamiento —en el sentido de iluminar, revelar, hacer visible— de normas “secretas” de policía. Pero también y al mismo tiempo, puso en discusión las leyes que habilitan a detener personas sin orden explícita, sin control efectivo de los tribunales y, básicamente, los “usos” del poder de policía. La investigación judicial local y por ello la posibilidad de una sentencia que de cuenta de lo ocurrido, aún no han concluido. Sin embargo, muchas han sido las reformas legislativas y también de prácticas policiales que, como consecuencia del litigio nacional e internacional en el caso *Bulacio*, sí ocurrieron.²³ No ha habido sentencia acerca de si a Walter lo mató o no la policía, sin embargo, la consigna que identifica el reclamo por años: “lo sabía, lo sabía, a Walter lo mató la policía”, se fue convirtiendo en una forma de representación acerca de las implicancias que las detenciones policiales tienen sobre los jóvenes: un poder de dar muerte sin responsables. E interesa marcarlo desde ya, para hacer énfasis en cómo el activismo de los derechos humanos puede, a partir de la forma en que un crimen se representa socialmente, convertir esa representación y sus implicancias en una sentencia de un tribunal internacional.

El segundo caso, el de los jóvenes condenados a prisión perpetua en los años 90, merece una rápida descripción. Nos referimos a César Mendoza, Claudio Núñez, Lucas Mendoza, Saúl Roldán y Ricardo Videla Fernández, quienes fueron condenados a prisión perpetua por crímenes cometidos antes de cumplir la mayoría de edad. El caso de Videla Fernández fue especialmente observado por el Tribunal Internacional, dado que el joven murió en

²² “Luego de 22 años, hoy habrá veredicto en el Caso Walter Bulacio”, *lanacion.com*, 8 de noviembre de 2013. [Consulta: 17 de diciembre de 2013] Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1636451-luego-de-22-anos-hoy-habra-veredicto-en-el-caso-walter-bulacio>

²³ Ver: Tiscornia, Sofía; Eilbaum, Lucía y Lekerman, Vanina, “Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sobre sus usos y abusos” en Tiscornia, Sofía (comp.) *Burocracias y violencias. Estudios de antropología jurídica*, Buenos Aires, Antropofagia, 2004 y Tiscornia, Sofía, 2008, *op. cit.*, nota 3.

la cárcel, en circunstancias que se ordenó investigar. La Argentina reconoció en el segundo trimestre de 2013 su responsabilidad por las condiciones de detención y la muerte de Videla bajo custodia estatal. También se exigió a la Argentina una investigación sobre las torturas sufridas por Lucas Mendoza y Claudio Núñez, quienes habían sido condenados a prisión perpetua por siete homicidios calificados, entre ambos, ocurridos a mediados de los años 90, cuando tenían 17 años. César Mendoza, por su parte, fue condenado por robos reiterados, lesiones y dos homicidios, mientras que Saúl Roldán fue responsabilizado por robos agravados y un homicidio. Videla Fernández estaba en prisión por dos homicidios calificados.²⁴

En este caso específico se discutía un tipo particularmente cruel de condena aplicada a menores de edad y, paralelamente, las condiciones en que dicha condena era cumplida. Las condenas habían sido impuestas por tratarse de casos de homicidio cometidos por chicos. La cuestión abrió durante largos años el debate, todavía no saldado, de la conveniencia o no de bajar la edad en la que un niño puede ser condenado con una pena similar a la impuesta a un adulto y, en relación a ello, las formas que un sistema penal juvenil podía admitir o no. Este caso aún no tiene sentencia de la Corte Interamericana. Pero interesa señalar cómo la forma de denominar e imponer la pena de prisión perpetua a los chicos ha afectado su destino y el de tantos otros: en primer lugar, la pena de prisión perpetua no supone prisión de por vida. Sin embargo, al escuchar la sentencia los adolescentes condenados entendieron lo que la letra de la ley decía e iba a inscribir en sus cuerpos: *de por vida* y no lo que la interpretación jurídica prescribe: 25 años. En segundo lugar, debe señalarse el poder de esa denominación: *perpetua*, que marcó y marca la vida de los condenados en las prisiones. Para ellos y para los penitenciarios que ordenan sus vidas, esas vidas carecen ya de valor, por el monto de la condena. Y por ello son el blanco de todos los sufrimientos y violencias.

Para los dos casos, el gran escenario de su ocurrencia fue el de la inseguridad como problema principal de la agenda pública desde los tempranos años 90. Escenario que habilita políticas de demagogia punitiva y campañas de clamor a la que legisladores y tribunales son particularmente sensibles. Es entonces un escenario complejo para formas de argumentación que proponen limitar el poder de policía y el poder de castigo penitenciario.

²⁴ “La CIDH ordenó a la Argentina cambiar el régimen penal juvenil”, *Asociación Pensamiento Penal*, 9 de julio de 2013. La CIDH también declaró que “la Argentina incumplió su obligación de adoptar disposiciones, ya que el ordenamiento legal argentino permite la posibilidad de imponer a niños sanciones penales previstas para adultos”. La CIDH señaló que el recurso de casación previsto en los códigos procesales penales no garantizaron la revisión íntegra de las sentencias. De todas maneras, reconoció la importancia de un fallo de la Corte Suprema de Justicia que, en forma posterior a los hechos analizados, permitió la revisión de pruebas en los recursos de casación. [Consulta: 12 de diciembre de 2013] Disponible en: <http://www.pensamientopenal.org.ar/la-cidh-ordeno-a-la-argentina-cambiar-el-regimen-penal-juvenil/#sthash.vKc2bupM.dpuf>

Ciertamente, uno y otro caso portan con diferencias. Mientras el poder represivo de la policía además de denunciado, ha sido y es continuamente limitado por el activismo social y de los derechos humanos en los años de democracia, la situación carcelaria resulta mucho más opaca a la incidencia de este mismo activismo y sus acciones y sus resultados parecen no poder salir del campo de la denuncia.²⁵

La CIDH, por acción del activismo de derechos humanos, en el primer caso, ha fijado estándares para evaluar si este tipo de detenciones se ajusta o no a los principios de derechos humanos. Y si no lo hacen, ha dictaminado que deben ajustarse a ellos. En el caso de los menores condenados a prisión perpetua, se demanda que el Estado reconozca que ha violado los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño y del Protocolo de San Salvador, que restringen la prisión perpetua en los casos de chicos menores de edad.

Estos estándares, cual estandartes, pueden ser picas para marcar los límites de campos de batalla, porque en buena medida de eso se trata. De mantener los territorios y los derechos conquistados, de avanzar continua, aunque muchas veces sinuosamente, de circunscribir cada vez los niveles de tolerancia social frente a los abusos del poder policial. Sin embargo, hacer cumplir las recomendaciones de las sentencias de la Corte, ponerlas en marcha, hacerlas efectivas, es mucho más que una batalla legal.

5. BUROCRACIAS, ACCIÓN POLÍTICA Y HETEROGENEIDAD DEL ESTADO

Pasaremos entonces a la primera cuestión planteada, el campo de tensiones que generan las políticas de seguridad ante la violencia institucional y que resultan en problemas político-estructurales que deben enfrentar tanto quienes demandan al Estado por violaciones a derechos humanos, como el propio Estado para dar cuenta de las mismas. Llegados a este punto, no está de más recordar —aunque parezca obvio— que el Estado no es una unidad,

²⁵ La cuestión es por demás compleja y no es posible, por razones de espacio, desarrollarla aquí. No obstante, vale destacar que varias parecen ser las cuestiones que contribuyen a la opacidad de la cuestión carcelaria. Por una parte, como ya señalara Lila Caimari la prisión es, además de un complejo escenario de interacción entre tecnologías modeladoras, burocracias, actores dominantes y subordinados, un lugar oculto, esto es, invisible a la mirada social y por ello escenario también de representaciones producidas por terceros (Caimari, Lila, *Apenas un delincuente*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2004, p. 16). Estas representaciones están hoy ancladas en una ideología de castigo inmediato y duradero, antes que en demandas de normalización, de reencauzamiento de conductas, de control capilarizado. Por otra, la prisión, pese a su inmenso desprestigio respecto a sus posibilidades reformadoras, continua siendo el único castigo imaginable. Ello es así porque, mientras para la práctica judicial a una acción delictiva corresponde una pena, para la mirada social a la misma acción corresponde un castigo y el castigo se infringe a través de las condiciones en las que se cumple la pena que la práctica judicial impone. Pacea, María Inés (coord.), *Prevenir no es curar. La prisión preventiva en Argentina Prácticas y discursos*, Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), 2012, p. 21.

no está ahí frente a nosotros sino, como escribía Radcliffe Brown,²⁶ puede resultar una ficción de los filósofos. Analizar las acciones y las políticas de los Estados supone como primera tarea deconstruir esa unidad ficcional, esa máscara ilusoria, para analizar las condiciones estructurales de las prácticas políticas. Por ello, en estos casos como en otros es común que los ministerios, secretarías, oficinas y funcionarios que representan al Estado en este tipo de litigio no compartan ideologías, políticas o puntos de vista comunes: es el *Estado heterogéneo*. Así, puede ocurrir que la representación del Estado no sea otra que el de burocracias mal integradas cuyo objetivo es imponerse unas sobre otras, antes que desarrollar políticas comunes *qua* Estado. Ello puede suceder —y de hecho sucede— por diversas y complejas razones que es fascinante etnografiar: distintas lógicas de funcionamiento al interior del Estado; grupos de interés enfrentados; oficinas atravesadas ya sea por disputas políticas o por viejos enconos personales. Es sobre esa trama compleja e imprevisible de relaciones que deben actuar políticamente los activistas.

Es común en los casos ante tribunales internacionales llamar y personificar a los funcionarios que representan al Estado como “el Estado”. Y es interesante señalar cómo esta especie de reificación fetichista opera en el lenguaje cotidiano y en la jerga técnica. Esta alocución se expresa tanto en el habla coloquial de los actores de los litigios como en los trámites escritos. Así se lee: el Estado responde; el Estado recibe; el Estado acuerda; y se escucha y señala: ¡ahí va el Estado! o ¡ahí está cenando el Estado!, entre otras acciones de sus representantes.²⁷ Es cierto que esta personificación resulta casi obligada, ya que se trata de funcionarios investidos de autoridad estatal que representan al Estado ante un órgano supranacional que congrega “Estados”. Y, como la casuística y la teoría han demostrado sobradamente, la denominación es un efecto del lugar estructural. Una identidad que en este escenario predica también sobre la mitificación del poder del Estado. Pero bien sabemos como antropólogos que quienes actúan y se invisten de “Estado” son grupos, organizaciones y personas sociales que actúan según razones y fundamentos, elaborados por personal legal especializado y que las expresan a través de una especie de común “calidad estatal”. Por ello es sin duda posible encontrar regularidades en su comportamiento y sus intereses. En esta línea, no es posible descuidar que aun cuando éstas existan, son el resultado de disputas

²⁶ Prefacio de Alfred Reginald Radcliffe-Brown, en Fortes, M. y Evans-Pritchard, E., *African Political Systems*, London, Oxford University Press, 1940, pp. xi-xxii.

²⁷ Notablemente esta reificación fetichista también opera como espejo en el caso de los activistas de Derechos Humanos, sujetos investidos también de poder (social). Durante el trabajo de campo en las barriadas pobres en más de una ocasión hemos registrado ese uso personificado: más de una vez alguien, ante los reiterados abusos policiales, enfrentó a un policía con un “cuidado con lo que hacés, que llamamos a los derechos humanos”; y en más de una ocasión escuchamos que “a mí me han ayudado mucho los derechos humanos, ellos pelearon y pelearon por el caso de mi hijo”. Pita, María Victoria, 2010, *op. cit.*, nota 8.

que dirimen conflictivamente el sentido y la orientación del “orden público” y los fundamentos y razones de éste en cada momento histórico. Más aún, en casos que se discute el poder de policía y en el que las lógicas de diferentes representantes del Estado —Cancillerías, Secretarías de Derechos Humanos, Procuración del Tesoro de la Nación, pero y también y con énfasis, las policías y las fuerzas de seguridad— estos representantes son muchas veces representantes de diferentes tradiciones políticas e ideológicas y, muchas veces, estas tradiciones e ideologías son francamente opuestas entre sí. Así, una Secretaría de Derechos Humanos es una oficina creada en democracia y, por tanto, porta esa marca de origen, mientras que policías y fuerzas de seguridad arrastran en su historia intervenciones militares e ideologías y prácticas autoritarias o, cuanto menos, escasamente democráticas. A modo de ejemplo, el caso de los chicos condenados a prisión perpetua fue presentado ante la Comisión Interamericana por la Defensoría General de la Nación —que es también el Estado— contra el propio Estado. Por ello es común que el escenario de la justicia internacional sea también aquel en que se dirimen disputas sobre principios políticos e ideológicos, e historias institucionales, en las que los integrantes de los estados obviamente no acuerdan de suyo. Las diferentes lógicas y modos de actuación de los organismos y oficinas del Estado, tanto en la coordinación durante la tramitación de los procesos ante la CIDH como respecto de las medidas de cumplimiento una vez que la CIDH ha dictado sentencia, dificulta particularmente la acción política de la representación del Estado. Por otra parte, las propias estructuras organizativas de los Estados suelen dificultar acciones concertadas.

En el litigio de casos de derechos humanos ante instancias internacionales puede ocurrir que cuestiones tradicionalmente consideradas locales —provinciales, municipales— se conviertan en materia de la política exterior del Estado porque se demanda al Estado en una instancia internacional. Así, lo que fue construido en escala grande —el caso rico en detalles— se convierte en escala pequeña —adecuación a normas y estándares regionales— para luego tener que ser puesto en uso, esto es, efectivizado, otra vez en escala grande: las burocracias locales y sus usos y tradiciones. En el marco de los casos ante instancias internacionales se suele imponer al Estado nacional —o éste suele asumir— obligaciones de adoptar cambios en la legislación provincial, o nuevas políticas públicas que deben ser implementadas por las provincias, por ejemplo reformas policiales, judiciales o carcelarias. Pero las provincias —sus gobernadores, funcionarios judiciales, fuerzas de seguridad, legislaturas— pueden tener o no interés en adoptar estos cambios, según coyunturas políticas específicas. Y éstas solo parecen poder preverse en cada caso en particular y según cálculos locales de los costos políticos que ello implica. Así, por ejemplo, un gobernador o legislador provincial que aspiren a un cargo nacional pueden ser sensibles a una demanda del

Tribunal Internacional, porque ello le traerá prestigio en escenarios nacionales e internacionales; pero aquél que solo aspira a mantener su cargo en la provincia y que presume que el cumplimiento de la demanda internacional puede restarle votos futuros (proponiendo por ejemplo restringir poder a la policía local o no favoreciendo la prisión preventiva y así el aumento de la población carcelaria) no se hará eco de la demanda internacional. Es común entonces que cada parte —nación y provincia— justifique su inacción argumentando el incumplimiento de la otra parte. Sin duda está fuera de toda discusión que cuando falla la provincia en cumplir con esos derechos, responde el Estado nacional en el escenario internacional. Pero la capacidad del Estado nacional para prevenir estas violaciones a los derechos humanos o para obligar a las provincias a actuar antes que se produzcan, enfrenta la complejidad de los problemas reseñados.

6. REFLEXIONES FINALES

Este artículo ha tenido el propósito de plantear un tema muy complejo en unas pocas páginas. De ello quisiéramos concluir que sí interesa que la violencia de las policías se reduzca, que cientos de miles de jóvenes no sean detenidos anualmente solo por ser jóvenes y pobres, que algunos de ellos no se conviertan en los desaparecidos de la democracia, que no se les impongan las penas más crueles. No basta con denunciar a eso que llamamos Estado o a eso que otras teorías llaman el control social, el vigilantismo o el punitivismo penal. Y menos aún denominar esos crímenes —sean policiales o sean de la delincuencia— de las formas que a veces, con poca imaginación sociológica y política, nos parecen las más extremas y las más graves, y creemos por ello, las más eficaces: “masacres policiales” o “cárceles de la miseria” no siempre sirven para describir la gravedad del crimen ni su enraizamiento en las tradiciones burocráticas locales. Ello solo tranquiliza nuestra conciencia académica, a la vez que dando por explicación una nominación calificadora, clausuramos la posibilidad de comprensión. Y lo hace, paradójicamente, de la misma forma en que la imposición de penas máximas a menores de edad presentados como “salvajes” o “bestias humanas” tranquiliza la conciencia de jueces y fiscales al imponerlas y al negarse a revisarlas; de la misma forma en que la creencia en que la policía pueda detener por sospecha permite conjurar la inseguridad.

Creemos que, antes bien, tenemos que ser capaces de explicar por qué una parte de nuestro Estado actúa como actúa, cuáles son sus resortes e intereses, cómo juegan en diferentes coyunturas y, con ese conocimiento fundado, pensar y actuar con activistas, con otros profesionales, con militantes, con organizaciones sociales, para llevar adelante acciones estratégicas que permitan consolidar los espacios de libertad y derechos que hemos conquistado y, fundamentalmente, ser capaces de extenderlos.